



Rada
Evropské unie

Brusel 4. ledna 2022
(OR. en)

5030/22

FRONT 3
COMIX 3

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

| | |
|----------------|--|
| Odesílatel: | Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise |
| Datum přijetí: | 21. prosince 2021 |
| Příjemce: | Jeppé TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie |

| | |
|-----------------|---|
| Č. dok. Komise: | COM(2021) 829 final |
| Předmět: | SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Vzorová dohoda o postavení jednotek podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní stráží a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624 |

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2021) 829 final.

Příloha: COM(2021) 829 final



V Bruselu dne 21.12.2021
COM(2021) 829 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Vzorová dohoda o postavení jednotek podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní stráží a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624

1. ÚVOD

Aktivní spolupráce se třetími zeměmi je klíčovým prvkem evropské integrované správy hranic.¹ Od přijetí nyní již zrušeného nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž² z roku 2016 byla Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (dále jen „agentura“), běžně označovaná jako Frontex, oprávněna vysílat jednotky s výkonnými pravomocemi do třetích zemí sousedících s Evropskou unií pod podmínkou uzavření dohody o postavení jednotek, což je mezinárodní dohoda mezi Evropskou unií a třetí zemí sjednaná, podepsaná a uzavřená podle článku 218 Smlouvy o fungování Evropské unie. V roce 2016 přijala Komise vzorovou dohodu o postavení jednotek³ vycházející z nařízení (EU) 2016/1624, která sloužila jako základ pro jednání s Albánií, Bosnou a Hercegovinou, Severní Makedonií, Černou Horou a Srbskem. V současné době jsou uzavřeny dohody o postavení jednotek se Srbskem, Albánií a Černou Horou⁴ a ve všech třech zemích byly úspěšně zahájeny společné operace. Dohody o postavení jednotek se Severní Makedonií a Bosnou a Hercegovinou byly rozpracovány, ale doposud nebyly dokončeny.

V roce 2019 byl mandát agentury Frontex dále rozšířen prostřednictvím nařízení (EU) 2019/1896 o Evropské pohraniční a pobřežní stráž⁵ (dále jen „nařízení“). Nařízení rozšířilo úkoly agentury, jakož i počet potenciálních partnerů pro dohody o postavení jednotek. Agentura může nyní zejména vysílat příslušníky jednotek s výkonnými pravomocemi do kterékoliv třetí země, pokud jejich vyslání přispěje k účinnému provádění evropské integrované správy hranic, tzn. vyslání jednotek již není omezeno na třetí země sousedící s Evropskou unií. Stejně jako dříve platí, že dohoda o postavení jednotek musí být uzavřena, pokud se předpokládá vyslání příslušníků jednotek s výkonnými pravomocemi do třetí země.⁶

Toto sdělení stanoví vzorovou dohodu o postavení jednotek uvedenou v čl. 76 odst. 1 nařízení (EU) 2019/1896. Jedná se o aktualizovanou verzi vzoru přijatého v roce 2016, která zakotvuje novinky zavedené nařízením (EU) 2019/1896, zejména ty, jež se týkají

¹ Evropská integrovaná správa hranic, která vychází z čtyřstupeňového modelu kontroly přístupu, sestává z opatření v třetích zemích, například v rámci společné vízové politiky, opatření prováděných spolu se sousedními třetími zeměmi, opatření týkajících se ochrany vnějších hranic, analýzy rizik a opatření v rámci schengenského prostoru a navracení. Nové nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž² uznává spolupráci se třetími zeměmi jako důležitý prvek evropské integrované správy hranic (87. bod odůvodnění).

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 o Evropské pohraniční a pobřežní stráž² a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 a zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007, nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES (*Úř. věst. L 251, 16.9.2016, s. 1*).

³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Vzorová dohoda o postavení jednotek podle čl. 54 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 o Evropské pohraniční a pobřežní stráž² ze dne 22. listopadu 2016 (COM(2016) 747 final).

⁴ Rozhodnutí Rady (EU) 2020/865, rozhodnutí Rady (EU) 2018/1031 a rozhodnutí Rady (EU) 2020/729.

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní stráž² a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624 (*Úř. věst. L 295, 14.11.2019, s. 1*).

⁶ Ustanovení čl. 73 odst. 3.

posílení ochrany základních práv a osobních údajů, a zároveň čerpá ze zkušeností získaných při vyjednávání dříve uzavřených dohod o postavení jednotek.

2. SPOLUPRÁCE SE TŘETÍMI ZEMĚMI PODLE NAŘÍZENÍ O EVROPSKÉ POHRANIČNÍ A POBŘEŽNÍ STRÁŽI

Evropská rada ve svých závěrech ze dne 28. června 2018 vyzvala k dalšímu posílení podpůrné úlohy agentury, pokud jde o zajišťování účinné kontroly vnějších hranic Unie, a to i v rámci spolupráce se třetími zeměmi, prostřednictvím navýšení zdrojů a posílení mandátu.⁷

Dobře strukturovaná a stálá spolupráce se třetími zeměmi je klíčovým faktorem při dosahování cílů evropské integrované správy hranic. Podle nařízení je „*spolupráce se třetími zeměmi v oblastech, na něž se vztahuje toto nařízení, s důrazem zejména na sousední třetí země a na ty třetí země, které byly na základě analýzy rizik určeny jako země původu nebo tranzitu pro nedovolené přistěhovalectví*“ součástí evropské integrované správy hranic.⁸ Tato spolupráce by měla sloužit k prosazování standardů evropské správy hranic a navracení, k výměně informací a analýze rizik, k usnadnění provádění navracení s cílem zvýšit jejich účinnost a k podpoře třetích zemí v oblasti správy hranic a migrace, včetně vysláním stálého útvaru, pokud je tato podpora nutná k ochraně vnějších hranic a účinnému řízení migrační politiky Unie.⁹

Agentura má spolupracovat se třetími zeměmi v záležitostech, na které se vztahuje toto nařízení, pomáhat třetím zemím v rámci vzájemné technické a operativní spolupráce v určitých záležitostech, poskytovat třetím zemím podporu při školení orgánů správy hranic a poskytovat třetím zemím pomoc při pátracích a záchranných operacích zaměřených na osoby v tísní na moři.¹⁰ Nařízení umožňuje vyslání příslušníků stálého útvaru agentury v rámci společných operací, zásahů rychlé reakce na hranicích, návratových zásahů nebo jiných příslušných činností ve třetích zemích (s povolením dotčené třetí země).¹¹ Nařízení konkrétně umožňuje agentuře spolupracovat s orgány správy hranic třetích zemí¹² „*v rozsahu nezbytném pro plnění jejich úkolů.*“¹³

Agentura má povinnost informovat Evropský parlament, Radu a Komisi o jakýchkoliv činnostech prováděných ve spolupráci s orgány třetích zemí a poskytovat podrobné informace o dodržování základních práv v souvislosti s prováděním těchto činností.¹⁴ Agentura je dále povinna zahrnout do svých výročních zpráv posouzení své spolupráce

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/35959/28-euco-final-conclusions-cs.pdf>

⁸ Ustanovení čl. 3 písm. g).

⁹ Viz 87. bod odůvodnění.

¹⁰ Článek 10.

¹¹ Článek 54.

¹² S „orgány třetích zemí příslušnými ve věcech, na které se vztahuje toto nařízení“.

¹³ Ustanovení čl. 73 odst. 1.

¹⁴ Ustanovení čl. 73 odst. 7.

se třetími zeměmi a rovněž zveřejňovat dohody, pracovní ujednání, pilotní projekty a projekty technické pomoci se třetími zeměmi.¹⁵

Pokud spolupráce agentury se třetí zemí vyžaduje vyslání jednotek pro správu hranic do třetí země, kde budou vykonávat výkonné pravomoci, nařízení vyžaduje, aby mezi Uníí a touto třetí zemí byla uzavřena dohoda o postavení jednotek.¹⁶ Jednotky pro správu hranic jsou složeny z příslušníků stálého útvaru Evropské pohraniční a pobřežní stráž¹⁷ a mohou být vyslány do členských států, na vnější hranice a na území třetích zemí během společných operací a zásahů rychlé reakce na hranicích (ve vzorové dohodě o postavení jednotek společně označovaných jako „operativní činnosti“).¹⁸ Každá dohoda o postavení jednotek může zahrnovat provedení několika operativních činností.

Vždy, když Komise doporučí Radě, aby ji pověřila vyjednáním dohody o postavení jednotek se třetí zemí, musí posoudit situaci ve třetí zemi, pokud jde o základní práva v oblastech, na které se daná dohoda vztahuje, a informovat o tom Evropský parlament.¹⁹

Agentura může rovněž jednat v rámci pracovního ujednání uzavřeného s příslušnými orgány třetí země v záležitostech týkajících se řízení operativní spolupráce.²⁰

Veškeré operace agentury na území třetí země musí být zahrnuty do ročního pracovního programu, který přijímá správní rada agentury, a musí se provádět na základě operačního plánu dohodnutého mezi agenturou a příslušnými orgány třetí země v konzultaci se zúčastněnými členskými státy.²¹ Pokud členský stát nebo členské státy sousedí se třetí zemí nebo hraničí s operační oblastí třetí země, podléhají operační plán a veškeré jeho změny jejich souhlasu.²²

Pokud jde o navrácení, nařízení umožňuje agentuře i) poskytovat pomoc ve všech fázích procesu navrácení (aniž by posuzovala věcnou správnost rozhodnutí o navrácení, za něž nadále výhradně odpovídají členské státy); ii) pomáhat při koordinaci a organizaci návratových operací; iii) poskytovat technickou a operativní podporu při plnění povinnosti vracet navrácené osoby a iv) poskytovat technickou a operativní podporu při návratových operacích a zásazích.²³ Nařízení neupravuje operativní vysílání do třetích

¹⁵ Ustanovení čl. 73 odst. 7 a8.

¹⁶ Ustanovení čl. 73 odst. 3.

¹⁷ Stálý útvar tvoří čtyři kategorie operativních pracovníků: i) statutární zaměstnanci agentury; ii) pracovníci dlouhodobě dočasně přidělení z členských států do agentury; iii) pracovníci z členských států připravení na poskytnutí do agentury pro krátkodobé vyslání a iv) pracovníci z členských států připravení na vyslání za účelem provedení zásahů rychlé reakce na hranicích (čl. 54 odst. 1 nařízení). (Pozn.: pro účely vzorové dohody o postavení jednotek jsou pracovníci spadající do první kategorie označováni jako „příslušníci jednotek, kteří jsou statutárními zaměstnanci agentury“ a pracovníci spadající do zbylých tří kategorií jsou označováni jako „příslušníci jednotek, kteří nejsou statutárními zaměstnanci agentury“.)

¹⁸ Ustanovení čl. 2 odst. 18.

¹⁹ Viz 88. bod odůvodnění.

²⁰ Ustanovení čl. 73 odst. 4.

²¹ Ustanovení čl. 74 odst. 3.

²² Ustanovení čl. 74 odst. 3.

²³ Ustanovení čl. 10 odst. 1 písm. n).

zemí²⁴ jiných jednotek než jednotek pro správu hranic a nepočítá s výkonem výkonných pravomocí ve třetí zemi příslušníky stálého útvaru v rámci navracení. Dohoda o postavení jednotek tedy není vhodným nástrojem pro organizaci návratových operací.²⁵

3. VZOROVÁ DOHODA O POSTAVENÍ JEDNOTEK

V nařízení se Komise vyzývá, aby po konzultaci s členskými státy, agenturou, Agenturou Evropské unie pro základní práva a evropským inspektorem ochrany údajů vypracovala vzorovou dohodu o postavení jednotek o činnostech prováděných na území třetích zemí.²⁶ Vzorová dohoda o postavení jednotek musí stanovovat zejména rozsah operativní činnosti, ustanovení o občanskoprávní a trestní odpovědnosti, úkoly a pravomoci příslušníků jednotek, opatření týkající se zřízení pobočky a praktická opatření týkající se dodržování základních práv.²⁷

Vzorová dohoda proto obsahuje následující zvláštní ustanovení:

- článek 1 stanoví rozsah dohody o postavení jednotek zahrnující veškeré záležitosti nezbytné pro vyslání jednotek pro správu hranic s výkonnými pravomocemi ze stálého útvaru na území příslušné třetí země,
- článek 2 uvádí definice klíčových pojmů používaných ve vzorové dohodě (je třeba uvést, že přestože definice obsažené ve vzoru odkazují na příslušná ustanovení právních předpisů Unie, v souladu s běžnou praxí obsahují dohody o postavení jednotek se třetími zeměmi znění těchto ustanovení, a nikoli odkazy na ně),
- článek 3 popisuje způsob, jakým může být operativní činnost (tedy společná operace nebo zásah rychlé reakce na hranicích) zahájena (je třeba uvést, že dohoda o postavení jednotek upravuje pouze povinnosti stran vůči sobě navzájem; neměla by být vykládána tak, že ovlivňuje jejich povinnosti podle příslušných právních předpisů, zejména nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž²⁸),
- článek 4 stanoví, že pro každou operativní činnost by měl být přijat operační plán s podrobným popisem jejích organizačních a procedurálních aspektů,
- článek 5 požaduje, aby strany zavedly mechanismus pro oznamování jakýchkoliv situací spojených s nedovoleným přistěhovalectvím, přeshraniční trestnou činností nebo s ohrožením životů migrantů na vnějších hranicích Evropské unie či příslušné třetí země, podél nich nebo v jejich blízkosti,
- článek 6 umožňuje agentuře zřizovat pobočky v příslušných třetích zemích za předpokladu, že s tím daná třetí země souhlasí,
- článek 7 popisuje roli koordinátora,

²⁴ Ustanovení čl. 10 odst. 1 písm. u).

²⁵ Nařízení zejména uvádí „navázání kontaktu se třetími zeměmi za účelem zjištění totožnosti navracených osob a získání cestovních dokladů pro ně“ a „poskytování doprovodu státním příslušníkům třetích zemí, o jejichž nuceném návratu probíhá řízení“ jako přípustné úkoly vyžadující výkonné pravomoci – ani jeden z nich se však neprovádí na území třetí země.

²⁶ Článek 76.

²⁷ Ustanovení čl. 73 odst. 3.

²⁸ Nařízení (EU) 2019/1896.

- článek 8 zajišťuje, že při uplatňování dohody o postavení jednotek budou vždy plně dodržována základní práva, a požaduje zavedení mechanismů pro podávání stížností, které umožní nahlašování a zpracovávání podezření z porušení základních práv,
- článek 9 popisuje roli osoby pověřené sledováním základních práv,
- článek 10 uvádí úkoly a pravomoci příslušníků jednotek, včetně toho, že mohou pouze plnit úkoly a vykonávat pravomoci popsané v operačním plánu,
- článek 11 stanoví nedotknutelnost majetku, finančních prostředků, aktiv a operací agentury v příslušné třetí zemi,
- článek 12 vyjmenovává výsady a imunity příslušníků jednotek, včetně občanskoprávní a trestní odpovědnosti,
- článek 13 obsahuje ustanovení týkající se zraněných nebo zemřelých příslušníků jednotek,
- článek 14 popisuje náležitosti úředního dokladu, který musí být vydán všem příslušníkům jednotek,
- článek 15 uplatňuje články 12 až 14 na všechny pracovníky agentury vyslané do příslušné třetí země,
- článek 16 uvádí pravidla pro zpracování a ochranu osobních údajů,
- článek 17 stanoví předpoklady pro výměnu utajovaných a citlivých neutajovaných informací mezi agenturou a příslušnou třetí zemí,
- článek 18 obsahuje pravidla pro odnětí financování operativní činnosti, její pozastavení nebo ukončení,
- článek 19 stanoví, že příslušná třetí země proaktivně informuje příslušné orgány Unie v případě, že se dozví o podezřeních z podvodu, korupce nebo jiných protiprávních jednání, která mohou ovlivnit zájmy Evropské unie,
- článek 20 popisuje subjekty odpovědné za plnění dohody o postavení jednotek,
- článek 21 upravuje řešení sporů týkajících se výkladu dohody,
- článek 22 popisuje postup pro vstup dohody v platnost, její změnu, trvání, pozastavení a ukončení.

4. ZÁVĚRY

Rozšířená pravomoc agentury provádět operativní činnosti na území jakékoliv třetí země, pokud takové vyslání přispívá k účinnému provádění evropské integrované správy hranic, významně přispěje ke zlepšení bezpečnosti hranic Unie. Připojená vzorová dohoda o postavení jednotek stanoví rámec pro spolupráci mezi agenturou a jejími jednotkami na jedné straně a příslušnými orgány třetích zemí na druhé straně. Komise použije tento vzor jako výchozí bod pro každé jednání jménem Evropské unie o dohodách o postavení jednotek se třetí zemí, avšak konečná znění těchto dohod budou

nutně upravována podle konkrétních podmínek každého vyjednávacího partnera a odlišných cílů Unie ve vztahu k těmto partnerům. Komise však bude usilovat o zachování podstaty vzorové dohody o postavení jednotek v průběhu těchto jednání.